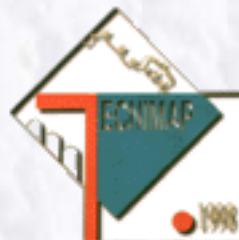


Sistemas integrados de clasificaciones estadísticas y coordinación de los padrones municipales



D. Ildefonso Villán Criado

La misión del Instituto Nacional de Estadística es la de proveer de información estadística de calidad a las administraciones, empresas y ciudadanos en general. Para lograrlo, necesita recoger datos de los hogares, las empresas y de las propias administraciones. Los datos solicitados no siempre están disponibles de forma sencilla, y los informantes pueden considerar la solicitud como una intromisión en su intimidad. Los procedimientos de recogida y elaboración suelen ser, sobre todo en el caso de datos recabados a los hogares, muy costosos.

Para mejorar su eficiencia y eficacia, el INE se esfuerza para que la relación entre los beneficios que proporciona la información estadística que produce y el coste de producción, en el que hay que incluir las molestias a sus informantes, sea cada vez más favorable.

Para mejorar los beneficios, se utilizan nuevas formas de difusión de la información, entre las que va adquiriendo un papel cada vez más importante la atención de peticiones a medida, se acometen nuevas investigaciones estadísticas, y se trabaja en la integración de las actualmente elaboradas para que su información tenga más valor añadido.

Para reducir los costes y las molestias a los informantes, la principal vía es la utilización de manera creciente de datos administrativos. La explotación de estos datos se facilita con la informatización de los correspondientes registros administrativos, siendo imprescindible que en el proceso de informatización se tengan en cuenta las necesidades de la producción estadística.

Para no extender la exposición y adaptarla a los intereses de los asistentes, no voy a tratar de la coordinación en los procesos de producción estadística, coordinación que se da tanto a nivel de la Unión Europea como en los diferentes niveles del Estado. Me limitaré a comentar un programa y un nuevo proyecto.

1. El programa: elaboración y mantenimiento de sistemas integrados de clasificaciones estadísticas.

Este programa incluye la participación en la definición a nivel internacional de las clasificaciones, la adaptación o, en su caso, elaboración para la realidad española, así como las tareas de implantación. Las clasificaciones normalizadas constituyen verdaderos lenguajes de intercambio de información, como sucede actualmente en el seno de la Unión Europea.

La utilización en las distintas estadísticas, tanto del INE como de los servicios estadísticos autonómicos, de un conjunto armonizado de clasificaciones, permite la comparabilidad de los datos estadísticos y facilita la integración de datos procedentes de diferentes fuentes.

Es importantísimo que las Administraciones utilicen clasificaciones normalizadas y cuiden las codificaciones. Esto no sólo permite la explotación estadística, sino también la comparabilidad internacional.

Citaré el esfuerzo realizado en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas de 1993 (CNAE-93), la Clasificación Nacional de Ocupaciones de 1994 (CON-94), y la Clasificación Nacional de Productos por Actividades de 1996 (CNPA-96), todas ellas compatibles con las de los otros miembros de la Unión Europea. En estos momentos, se está elaborando una Clasificación Nacional de Educación, inexistente actualmente, y que favorecerá la normalización de la información sobre dicha materia. También se está trabajando por parte del Ministerio y Consejerías de Sanidad, INE e Institutos autonómicos de estadística, en la implantación de la décima revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades.

Con respecto a las referencias territoriales, no hay, desgraciadamente, un estándar en nuestro país. Diferentes Organismos de las diferentes administraciones han ido creando clasificaciones propias para resolver mejor sus propias necesidades. En algunos casos un mismo Organismo tiene varias codificaciones que utiliza en distintas funciones. Esta falta de estandarización causa, aparte de la duplicación de esfuerzos de mantenimiento, la imposibilidad de lograr explotaciones integradas de datos provenientes de diferentes fuentes administrativas. Un proyecto del Consejo Superior de Informática, el proyecto SISTER_INDALO, en el que el INE participó activamente y en cuya gestión se comprometió, puede y debe venir a llenar esta importante laguna.

Para facilitar la gestión y uso de estas clasificaciones, el INE ha desarrollado recientemente una aplicación informática, denominada GESCLA, que permite consultar las principales clasificaciones estadísticas y las relaciones existentes entre ellas. GESCLA se difunde en un CD-ROM, junto con las clasificaciones económicas arriba mencionadas y he de señalar que ha tenido un importante impacto internacional, puesto que ha sido adoptado por la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT) y también, lo que resulta más sorprendente y exótico, será utilizado por la República Popular de China en la adaptación de sus clasificaciones económicas a las recomendaciones internacionales.

En estos momentos se está finalizando el desarrollo de un sistema de soporte a la codificación de la actividad económica, con un módulo de codificación asistida y otro batch.

2. El proyecto: la coordinación de los padrones municipales

El INE tiene una larga tradición de colaboración con los ayuntamientos en relación con los Padrones Municipales. Quinquenalmente se realizaban Renovaciones Padronales, siguiendo instrucciones técnicas dictadas por el INE. Sin embargo, una mayoría de los Padrones Municipales permanecían sin actualizar, y no estaba garantizada, más bien al contrario, la coordinación entre los distintos Padrones.

La modificación de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 4/1996, de 10 de enero), y su posterior desarrollo Reglamentario (Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las entidades Locales), resultado de intensos trabajos preparatorios y acuerdos entre la FEMP, el MAP y el INE, van a cambiar el panorama.

Se ha establecido la informatización de todos los Padrones Municipales, actuando subsidiariamente, cuando sea necesario, las Diputaciones Provinciales. El INE se encargará de la coordinación de los distintos padrones municipales, y de éstos con el Padrón de los españoles residentes en el extranjero, que se mantendrá en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores, que está realizando un gran esfuerzo en la informatización de los Consulados.

Una red, formada por los Consejos de Empadronamiento Provinciales y el Nacional, proporcionan la infraestructura organizativa para resolver los conflictos que se pudiesen producir.

La función de coordinación que el INE asumirá se puede resumir en las siguientes tareas:

- Controlar que los ayuntamientos eliminan las inscripciones duplicadas, tanto las detectadas a nivel intramunicipal, como las intermunicipales, y las existentes con el Padrón de españoles residentes en el extranjero;
- Comprobar que las altas por variación residencial llevan aparejada la baja en el municipio de procedencia;
- Contrastar la información recibida de los Registros Civiles, con las altas por nacimiento y bajas por defunción que realicen los ayuntamientos;
- Comprobar que los acuerdos del Consejo de Empadronamiento y las sentencias judiciales han sido recogidas por los padrones afectados;
- Comprobar que las modificaciones territoriales que se produzcan en el municipio se incorporan a la información de los habitantes;
- Detectar e informar a los ayuntamientos de los errores e inconsistencias que existan en los datos de los habitantes;
- Proporcionar a los ayuntamientos aquella información que el INE ha podido obtener de otras fuentes y que permita mejorar la calidad de la información registrada en los padrones: por ejemplo, DNIs, etc.

El punto de partida del proyecto lo forman los ficheros procedentes de la Renovación Padronal de 1996, habiéndose definido unos ficheros de intercambio para que ayuntamientos e INE se comuniquen las modificaciones de los Padrones. Se han elaborado los correspondientes mensajes EDIFACT. El INE facilitará a los municipios que lo soliciten, una aplicación informática que realiza la traducción, desde y hacia, de los ficheros de intercambio a la sintaxis EDIFACT. En la fase inicial del proyecto el EDI se realizará usando mensajes X.400.

El proyecto se ha encontrado con numerosas dificultades, siendo las más importantes:

- Los recortes presupuestarios, que han acompañado el lanzamiento del proyecto, y las consecuencias de los mismos.
- La dificultad de la introducción de la informatización del Padrón en muchos municipios (que no ven ninguna ventaja), especialmente los pequeños.
- El coincidir el lanzamiento del proyecto con la comparación Padrón-Censo Electoral.
- La necesidad de modificar las estructuras de datos y, por tanto, los sistemas de información. Así, el INE ha adaptado sus callejeros del Censo Electoral al nuevo sistema, para que converjan con los de los ayuntamientos. Por su parte, las aplicaciones de gestión del Padrón de los ayuntamientos se han tenido que adaptar para el intercambio de datos.

La gestión interna, tanto de los ayuntamientos como la del Censo Electoral, no se puede parar. Con enormes esfuerzos se ha ido avanzando. El Censo Electoral se ha adaptado a los nuevos callejeros y se realiza un intercambio único de información entre el INE y los Ayuntamientos. Se ha iniciado el cruce de ficheros y la resolución de las incidencias, lo que dará lugar, en breve, al comienzo de la gestión continua.

Próximos hitos:

- Aprobación de cifras municipales a 1-1-98 basadas en los ficheros padronales.
- Puesta a disposición de los ayuntamientos de un servidor web en el que podrá consultar los datos de que sobre sus padrones dispone el INE
- Utilización del recorrido preliminar de los Censos de Población (Censo de Edificios) para depurar los callejeros. En esta tarea será muy importante la colaboración de otros organismos, que también podrán lograr importantes beneficios de la misma . En este sentido, se esta negociando la participación de la Dirección General de Catastro y del Organismo Autónomo de Correos.
- Utilización de los Censos del 2001 como contraste de los Padrones.

Beneficios del sistema:

- Se dispondrá de un Registro de Población, descentralizado en su gestión, pero coordinado e integrado.
- Se tendrá cada residente en España asignado a un único domicilio.
- Se podrá utilizar esta información para la explotación estadística "al día", y ofrecer los domicilios actualizados a las distintas administraciones para aquellas funciones para las que la Ley lo autorice.
- Un subproducto del proyecto, los callejeros, tendrán una gran utilidad para empresas de servicio y las administraciones. Estos callejeros, que siguen el formato definido en SISTER-INDALO, estarán permanentemente actualizados, serán utilizados por el INE en la gestión del Padrón y del Censo Electoral, y coincidirán con los de los Ayuntamientos. Las Administraciones y empresas que utilicen estos callejeros, podrán generar información estadística a nivel de pequeñas áreas geográficas, compatible con la información demográfica que proporcionara el padrón. Esto ofrecerá a los gestores de los servicios públicos una información enormemente valiosa.